

PERSPECTIVAS ACERCA DO COMBATE A CERTAS PRÁTICAS ABUSIVAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS AOS CONSUMIDORES NA UNIÃO EUROPEIA

J. PEGADO LIZ*

Membro do Cese (Comité Economico e Social Europeu)
em representação dos consumidores

EXCERTOS

“A assimetria e a dificuldade em comparar os preços derivam frequentemente da diversidade dos preços e das fórmulas tarifárias, mas faltam amiúde os requisitos sobre as comissões aplicáveis”

“Só os consumidores com adequada cultura financeira têm suficiente consciência da complexidade em dar resposta às necessidades financeiras e, por conseguinte, podem apreciar o valor acrescentado do aconselhamento financeiro competente e independente”

“A crise financeira gerou inevitavelmente uma crise económica, que causou perdas avultadas de emprego e uma redução da atividade económica e das receitas individuais e familiares”

“O primeiro domínio onde se verificam práticas abusivas é o da informação aos consumidores, quer na fase pré-contratual, quer na fase contratual”

“No que em especial diz respeito aos serviços financeiros, a informação dos consumidores é indissociável de uma certa formação e capacidade em matéria financeira”

1. Algumas considerações gerais sobre o mercado dos serviços financeiros a retalho e a defesa dos consumidores à guisa de introdução

Em 2007, antes do eclodir da crise financeira económica e social dos últimos anos, a Comissão Europeia publicou um Livro Verde¹, com o objetivo de desenvolver o mercado único dos serviços financeiros de retalho, procurando identificar e remover todas as barreiras instrumentais e artificiais que pudessem obstar a que os cidadãos europeus desfrutassem direta e plenamente das vantagens em termos de custo e qualidade da oferta.

O princípio geral por que se pautava era a melhoria do bem-estar dos consumidores. A posterior integração dos serviços financeiros de retalho poderia traduzir-se na redução de custos graças à concorrência. Haveria vantagens para os consumidores se o sistema financeiro europeu conseguisse manter-se competitivo dentro e fora da União.

O que, no entanto, logo na altura se sublinhou foi que, em geral, os mercados de retalho são inevitavelmente mais segmentados do que os mercados grossistas e que as lógicas de mercado se estavam a orientar para outros modelos, designadamente que o mercado global se construía segundo processos de consolidação transfronteira. Mas os processos de consolidação transfronteira teriam ou poderiam ter repercussões muito negativas para o emprego. Prevvia-se já que as possíveis aquisições levassem à supressão de dezenas de milhares de postos de trabalho e daí a necessidade de serem adotadas medidas adequadas para responder a esta situação de urgência social com programas de formação e requalificação profissional e sistemas de amortecedores sociais.

Fundamental se afigurava também que fossem tomadas medidas apropriadas para aumentar as competências e a consciencialização dos consumidores, sendo indispensável facultar-lhes informação essencial e completa para os proteger, tendo sempre em consideração que os produtos e os serviços financeiros não podem ser comparados com outros produtos ou outros serviços. Nesta informação de que os consumidores precisam seria mais importante a qualidade do que a quantidade. Mas necessário seria também distinguir informação e aconselhamento. A primeira é uma obrigação de informação dos consumidores e deveria adaptar-se ao perfil de competência e de risco do cliente, que deveria ser informado dos riscos que corre, ao passo que o aconselhamento é um serviço profissional prestado a pedido do interessado e também poderá implicar responsabilidade do consultor.

Seria portanto indispensável abordar este assunto através de regulamentação clara que pusesse um freio às práticas susceptíveis de configurar conflito de interesses, de incentivo à venda de produtos e sistemas de prémios para os vendedores, de práticas copiadas da distribuição comercial e associadas a objetivos de venda de produtos específicos. Nesse sentido seria altamente recomendável que os bancos e companhias de seguros dessem formação profissional específica ao seu pessoal. Era convicção que seria possível melhorar a proteção dos consumidores com operadores mais competentes.

Questão maior à data era a necessidade de assegurar maior transparência das condições bancárias. A assimetria e a dificuldade em comparar os preços derivam frequentemente da diversidade dos preços e das fórmulas tarifárias, mas faltam amiúde os requisitos sobre as comissões aplicáveis.

A mobilidade dos clientes também era um importante fator de desenvolvimento, em termos de qualidade e de eficiência, do setor dos serviços financeiros. Daí que importasse examinar atentamente a legitimidade dos obstáculos à mobilidade dos consumidores tais como comissões de encerramento de conta elevadas, pouca transparência informativa e estruturas contratuais dos serviços financeiros que tendessem a dificultar uma mudança de produto ou de fornecedor. Mas era necessário evitar o risco de a simplificação das disposições em matéria de serviços financeiros resultar num nível menos exigente de proteção do consumidor. A supressão das barreiras não deveria conduzir nem ao encarecimento dos produtos, nem à moderação das atuais disposições em matéria de proteção.

Por outro lado, sendo os serviços financeiros apreendidos através dos prospectos informativos das condições gerais dos contratos, não se poderiam subestimar os problemas linguísticos e culturais. No entanto, tinha-se a consciencia de que o problema da barreira linguística se iria manter a médio prazo e continuaria a ser um grande freio à mobilidade transfronteira dos consumidores.

Por outro lado, só os consumidores com adequada cultura financeira têm suficiente consciência da complexidade em dar resposta às necessidades financeiras e, por conseguinte, podem apreciar o valor acrescentado do aconselhamento financeiro competente e independente. Seria pois necessário dedicar especial cuidado aos consumidores que não sabem lidar (ou que lidam mal) com as novas tecnologias.

Fundamental seria reduzir a distância entre empresas financeiras e clientes e para isso seria desejável estabelecer, como direito mínimo dos consumidores,

o direito de os residentes na UE, que satisfizessem requisitos de idoneidade, terem uma conta bancária entendido como um direito de cidadania.

A análise que então se fez passava por algumas considerações estruturais, de que se destacam, em razão dos efeitos da crise, as seguintes premonições:

a) Banco de retalho

Tradicionalmente os clientes obtêm todos os serviços bancários de retalho dirigindo-se a uma agência bancária, uma vez estabelecida a sua identidade e boa-fé. Na maior parte dos países há muitos bancos que concorrem uns com os outros. Para um banco estrangeiro que queira entrar no mercado doméstico é mais prático adquirir um banco existente do que criar um novo, o que levaria tempo e criaria mais concorrência. A escolha do consumidor depende da competitividade dos mercados nacionais, visto que os consumidores têm que escolher entre os bancos que operam no mercado nacional.

Os serviços de banca em linha (através da internet) estavam em plena expansão, mas era provável que mantivessem um cariz nacional, porque os consumidores têm que conhecer o nome do banco e confiar nele, e porque os bancos dependem da legislação nacional para determinar a identidade e a boa-fé dos seus clientes.

A banca em linha e por telefone estava já acessível vinte e quatro horas por dia, o que constituía um progresso considerável em relação à época em que este acesso dependia do horário de abertura dos bancos.

Se, por um lado, a concorrência entre bancos que fornecem toda a gama de serviços bancários estava necessariamente limitada aos bancos que oferecem estes serviços, por outro lado, a seleção da clientela (*cherry picking*) era muito grande, especialmente em relação a cartões de crédito de bancos como American Express e MBNA. Estes serviços prestados por canais de venda direta estavam disponíveis em toda a União Europeia. Os titulares de cartões de crédito tinham acesso às caixas automáticas e a uma vasta gama de tipos de crédito ao consumo. Desta forma, os consumidores podiam beneficiar da concorrência entre bancos nacionais e internacionais. Simultaneamente, também era de recear que isto contribuísse para agravar o endividamento dos particulares.

Os bancos de retalho não se limitavam a oferecer serviços de retalho. Com uma estratégia designada amiúde por “bancaseguros”, os bancos já ofereciam produtos e serviços que cobriam toda a gama de produtos e serviços financeiros de retalho. As suas agências e os seus ficheiros de clientes permitiam-lhes uma capacidade de distribuição a uma clientela cativa de enorme valor. Os bancos

tendiam a por a sua marca na maior parte ou em todos os produtos e serviços financeiros oferecidos aos clientes, mas estes produtos de marca não eram necessariamente os melhores do ponto de vista do preço e do valor.

b) Produtos de poupança e de investimento

Os produtos de poupança e de investimento são um dos principais segmentos da atividade da banca. É também o segmento que oferece a gama mais vasta de produtos concorrentes e o sistema mais desenvolvido de intermediários independentes. De acordo com a regulamentação vigente, os bancos que aconselham os clientes sobre produtos de poupança e investimento devem especificar que os seus agentes só podem vender produtos comercializados pelo seu próprio banco e que estes produtos não são necessariamente os melhores em termos de preço e de valor.

Os consumidores devem aproveitar os regimes de poupança promovidos pelo Estado. As empresas internacionais fornecerão produtos concorrentes no âmbito destes regimes sempre que atinjam um volume atrativo e existam canais de distribuição.

c) O crédito hipotecário

Nos mercados nacionais mais desenvolvidos são inúmeras as instituições de crédito hipotecário para além dos bancos e da rede muito sofisticada de consultores independentes apoiada por uma intensa atividade de marketing direto. A concorrência criou um mercado extremamente inventivo com uma vasta gama de produtos diferentes e um grande número de clientes que mudam de instituição consoante as condições e prazos dos empréstimos hipotecários. Com tantas opções os clientes precisam ser bem aconselhados.

d) Pensões, investimentos coletivos, valores mobiliários e produtos derivados do mercado bolsista são também produtos complexos que requerem aconselhamento baseado no conhecimento profundo da situação específica do cliente. Por conseguinte, o consumidor deveria ter acesso a consultores e intermediários competentes, os quais, por seu turno, deveriam ter acesso a uma grande escolha de produtos.

Apontavam-se então como objetivos e ações a empreender designadamente os seguintes:

a) Diminuição dos preços e mais escolha para os consumidores

Promover condições que permitam maior mobilidade aos consumidores poderia contribuir para um duplo efeito positivo: oferecer maior possibilidade de escolhas aptas a satisfazer necessidades muito mais variadas a preços competitivos.

Deveria ser examinada atentamente a legitimidade dos obstáculos à mobilidade dos consumidores, tais como comissões de fecho de contas, pouca transparência informativa e estruturas contratuais dos serviços financeiros que existem essencialmente para dificultar a mudança de produto ou de fornecedor. No entanto, tinha-se a consciência de que havia dificuldades técnicas e regulamentares, fiscais e jurídicas muitas vezes difíceis de superar. Outra dificuldade residia na coexistência de várias moedas a par do euro. Da zona não euro faziam parte ainda muitos Estados-membros e este problema vinha juntar-se a outros já referidos.

b) Aumentar a confiança dos consumidores

O intercâmbio de operações e de serviços financeiros só é possível quando reina a confiança entre as partes. A mobilidade dos consumidores só seria plenamente conseguida quando estes estivessem realmente convictos de que a proteção dos seus interesses não dependeria nem do lugar onde adquirem os serviços nem do canal de distribuição.

A Comissão considerava que, para atingir esta meta, era preciso proteger o interesse dos consumidores, fornecer um quadro normativo claro e certo, garantir acesso a um sistema de resolução de conflitos extrajudicial e fomentar a solidez dos intermediários financeiros.

No entanto, a dificuldade de harmonizar o quadro tutelar, pode dar aos consumidores a impressão de que o país onde adquirem o serviço condiciona de forma considerável o nível de proteção.

A definição clara do princípio da aplicação da lei do país de residência do consumidor poderia fazer progredir a confiança jurídica dos consumidores e contribuiria para simplificar a definição de uma regra geral e unívoca, quando é o intermediário que oferece os seus serviços aos consumidores de outros países, mas não quando são os consumidores que procuram ativamente fornecedores de serviços noutros países.

c) Dar mais força aos consumidores

Os consumidores manifestavam amiúde preocupação pelo fato de a existência de um leque demasiado grande de produtos causar confusão e dificultar a escolha de uma solução que melhor se adaptasse às suas exigências. Com efeito, só consumidores bem informados e com uma boa cultura financeira podem realmente utilizar em proveito próprio a maior mobilidade internacional no mercado único.

Estes problemas poderiam ser superados, pelo menos em parte, se os consumidores se pudessem apoiar em serviços de aconselhamento independentes que os ajudassem a decidir no seu interesse. Em muitos casos, os consumidores

procuram este apoio junto do fornecedor de serviços financeiros, provavelmente devido à relação de confiança que supõe a prestação de um serviço financeiro e ao fato de que este aconselhamento não tem um custo explícito. No entanto, é preciso ter consciência de que um serviço de aconselhamento não independente pode estar condicionado por um conflito de interesses latente que não deixa que o consumidor tire todo o proveito da situação.

Só os consumidores com adequada cultura financeira têm a percepção de que dar resposta às necessidades financeiras é algo de complexo e, por conseguinte, só eles podem apreciar o valor acrescentado do aconselhamento financeiro competente e independente. Por isso seria indispensável difundir esta cultura financeira mas também responsabilizar os aforradores pelas escolhas que fazem. Os peritos falam de “analfabetismo financeiro”, sendo que muitas pessoas deixam de ter uma visão global e não são capazes de tomar decisões autónomas sobre a sua segurança financeira, o que pode conduzir a perdas económicas. A escola poderia ajudar os jovens a adquirir competências financeiras basilares para poderem fazer escolhas conscientes em relação a investimentos futuros, sem prejuízo da responsabilidade dos operadores dos mercados financeiros.

Também haveria que estar muito atento à publicidade, em especial à difundida no espaço cibernético. Verificavam-se, com demasiada frequência, fortes discrepâncias entre as características reais dos produtos financeiros e as promessas de rendimento, unicamente com o intuito de incitar os consumidores a investir em determinados produtos. É certo que estes casos raramente envolviam os intermediários tradicionais como os bancos e as companhias de seguros, na medida em que estavam muito atentos às relações que mantinham com os seus clientes e estavam sujeitos a regras e controlos apertados. Mas os novos concorrentes nem sempre atuavam num quadro normativo seguro e não estavam sujeitos a fiscalização rigorosa.

Com o eclodir da crise foram muitos os que chamaram a atenção para a dimensão ética e social das instituições financeiras europeias².

Com efeito, não obstante os escândalos financeiros registados na Europa, nada de concreto foi feito e só tardiamente, quando a gravidade da crise teve efeitos dramáticos na economia, a sociedade civil se apercebeu de que as promessas de um capitalismo desenfreado e irresponsável, de crescimento desmedido e ilimitado, eram falsas e portadoras de crises profundas.

A convicção que então se firmou na sociedade civil foi a de que só a derrota definitiva do “capitalismo de casino” poderia permitir que se adotassem medidas mais oportunas para acautelar, no futuro, o sistema financeiro e, ao mesmo tempo, relançar a economia. Seria necessário

um esforço geral, na precisa medida do risco de toda a economia real ser infectada pelo vírus descoberto na finança. Investimentos em infraestruturas, em “investimentos verdes”, como por exemplo eficiência energética, fontes renováveis, inovação e investigação, poderiam ajudar a sustentar a procura. Um novo Fundo Europeu, garantido pelos Estados-membros e de cuja gestão se poderia incumbir o BEI, poderia resolver o problema do bloqueamento do financiamento da economia, em particular dos setores que mais carecem de investimentos a médio e longo prazo.

Mas seria indispensável que, para além das medidas financeiras necessárias para a consecução deste objetivo prioritário, se envidassem todos os esforços para conter a crise económica que se avizinhava.

Quando centenas de milhares de euros foram disponibilizados para salvar o sistema bancário era expectável que, com igual energia e prontidão, se salvassem as empresas, em particular as pequenas e médias, apoiando a procura através do crescimento dos salários e das pensões, para evitar que a recessão se transformasse rapidamente em depressão.

Daí que nos últimos anos, tivessem começado a operar os chamados “bancos éticos”, que visam a manutenção das relações comerciais e a disponibilização de apoio financeiro apenas para as empresas que cumpram requisitos rigorosos, baseados em valores partilhados pela comunidade que criou esses bancos e essas seguradoras. Os requisitos em matéria de sustentabilidade ambiental, uma posição intransigente relativa ao mercado de armamento e um compromisso firme no sentido do combate a qualquer tipo de discriminação são alguns exemplos desses “valores”, que constituem um marco de referência neste domínio.

Por finança ética entende-se a atividade financeira que promove iniciativas de âmbito humano, social e ambiental em função de uma avaliação ética e económica das respectivas repercussões no ambiente e na sociedade, realizada com o objetivo primordial de fornecer apoio financeiro às atividades em causa ou mesmo a particulares através do microcrédito³.

Por seu turno, o investimento ético tem por objetivo financiar iniciativas no domínio do ambiente, do desenvolvimento sustentável, dos serviços sociais, da cultura e da cooperação internacional. A seleção dos títulos não se

O investimento ético
tem por objetivo
financiar iniciativas no
domínio do ambiente,
do desenvolvimento
sustentável, dos
serviços sociais,
da cultura e
da cooperação
internacional

limita à aplicação dos critérios financeiros tradicionais, mas baseia-se também em critérios de responsabilidade social, como a qualidade das relações de trabalho, o respeito pelo ambiente e a transparência.

Infelizmente, o eco destas preocupações e sugestões foi diminuto. Ao contrário, aquilo a que se assistiu, durante os anos que se seguiram ao eclodir da crise, apesar das medidas de austeridade que foram impostas dramaticamente à generalidade dos cidadãos europeus e em especial aos países que foram objeto de intervenção da “Troica” (FMI, CE e BCE) e apesar do tratamento de favor a que foram submetidos os bancos em geral e em particular aqueles para os quais se canalizaram os maiores apoios financeiros para evitar a sua falência, com eventuais efeitos sistémicos na generalidade do tecido financeiro e económico europeu, foi, antes, o recrudescimento das práticas abusivas pela sua parte, em claro detrimento e prejuízo dos consumidores em geral⁴.

2. Uma noção de práticas abusivas na concessão de crédito em detrimento dos consumidores

Face à crise financeira mundial, a atenção centrou-se, num primeiro momento, em restituir a estabilidade e a liquidez dos mercados financeiros e, em seguida, no reforço da estabilidade e na renovação da arquitetura regulamentar do setor, a fim de evitar futuramente novas falhas no mercado e com a consciência de que esta ação deveria prosseguir e ser até intensificada, como meio imprescindível de canalizar todas as energias no sentido de restaurar a confiança dos cidadãos europeus no sistema financeiro e de crédito e de os tranquilizar em relação às várias formas de acesso ao crédito.

Com efeito, a crise financeira gerou inevitavelmente uma crise económica, que causou perdas avultadas de emprego e uma redução da atividade económica e das receitas individuais e familiares. Neste contexto, observou-se um aumento da exclusão social e financeira e da pobreza⁵.

O crédito é um instrumento importante para os consumidores e para as famílias porque lhes permite fazer frente às despesas indispensáveis a uma existência normal e ordenada. Neste sentido, o acesso ao crédito, a preços acessíveis, é um instrumento fundamental para a inclusão social. Um dos maiores desafios da política económica, fiscal e social seria assegurar o acesso responsável ao crédito sem criar uma situação de dependência. A consecução de tal objetivo requeria um quadro legislativo destinado a evitar atividades

irresponsáveis de concessão e contração de empréstimos, e combater todas as formas de informação assimétrica entre mutuantes e consumidores.

Esta questão foi objeto de um debate alargado no seio do Cese, no quadro da elaboração de um parecer em que se colaborou ativamente e que agora se toma como base e ponto de partida para as reflexões que se seguem⁶.

Desde logo a constatação de que o único instrumento legislativo comunitário de onde se pode extrair uma noção de prática comercial abusiva é a Diretiva 2005/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE, do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE, e o Regulamento (CE) 2006/2004 (diretiva relativa às práticas comerciais desleais)⁷, a qual, no entanto, tem o seu campo praticamente limitado ao domínio das comunicações comerciais e a certos aspectos da atividade da publicidade e do marketing.

Contudo, a evidência de que o seu âmbito não abrange todo o universo de práticas lesivas dos interesses dos consumidores, nem a sua formulação e a forma como tem sido aplicada nos diferentes Estados-membros, é suficiente para acautelar e pôr cobro a toda uma série de práticas utilizadas pela banca na sua atividade de concessão de crédito e de vendas de produtos financeiros.

Aquela diretiva, “em relação aos serviços financeiros, tal como definidos na Diretiva 2002/65/CE”⁸, deixa para os Estados-membros a possibilidade de “impor requisitos mais restritivos do que os previstos na diretiva, no domínio que é objeto de aproximação por esta”. Mas relativamente aos contratos de crédito ao consumo, a principal legislação a nível europeu é a Diretiva 2008/48/CE (CCD), que é uma diretiva de harmonização máxima, pelo que os Estados-membros não podem manter ou introduzir regulamentações nacionais divergentes, mesmo que estas protejam melhor os seus consumidores.

A diretiva estabelece o quadro geral dos direitos dos consumidores em matéria de concessão de crédito ao consumo, não sendo, no entanto, aplicável ao crédito hipotecário. Quanto a este, não existe uma regulamentação europeia, sendo que as normas nacionais variam em função das diferentes culturas e dos diferentes mercados internos; foi por isso que se acolheu com expectativa mas também com apreensão e reserva a proposta da Comissão de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação, de que se dará conta detalhada à frente.

Numa célebre audição pública sobre concessão e contratação responsável de empréstimos, realizada em Bruxelas, em setembro de 2009, comissários europeus à data afirmaram: *“A crise financeira mostrou os danos que as práticas irresponsáveis de concessão e contração de empréstimos podem infligir nos consumidores e nas instituições de crédito, no sistema financeiro e na economia em geral. Estamos determinados a aprender com os eventuais erros para garantir que as atividades de concessão e contração de empréstimos se processam de forma responsável”* (Charlie McCreevy, Comissário da UE para o Mercado Interno). E também: *“É nosso dever manter os olhos bem abertos em relação aos mecanismos viciosos que geraram as atividades irresponsáveis de concessão e contração de empréstimos que estão a prejudicar financeiramente um grande número dos nossos cidadãos”* (Meglena Kuneva, Comissária da UE para a Proteção dos Consumidores).

Infelizmente pouco ou nada fizeram entretanto estes ilustres representantes da Comissão, que nesse ínterim já deixaram de o ser, no sentido preconizado, nem os seus sucessores. Inúmeras são com efeito as práticas ilícitas, imorais e abusivas a que os consumidores são geralmente submetidos na concessão de crédito na União Europeia e para as quais, como se verá, o quadro regulamentar comunitário existente não dá adequada resposta, como se passa a ilustrar.

Em contrapartida acentuou-se a vulnerabilidade dos consumidores face às práticas comerciais no mercado único⁹. Com efeito, a redução progressiva do poder de compra da classe média, autêntica força motriz da sociedade de consumo, e de todos os consumidores em geral, bem como as dificuldades financeiras que as pequenas e médias empresas enfrentam para continuarem a subsistir, obrigaram, ante a escassez de benefícios no atual clima empresarial, a rever muitas das práticas comerciais habituais no mercado.

O impacto das distorções que as práticas desleais introduzem no mercado ocasionou o surgimento de consumidores cativos da sua situação económica desfavorecida, caracterizada pela perda da sua liberdade de decisão e pela dificuldade em fazer valer os seus direitos neste domínio.

Por outro lado, com a crise económica verifica-se uma tendência generalizada e contínua para o enfraquecimento progressivo dos consumidores potenciais, que leva a pensar que esta redução do consumo pode continuar a aumentar. Até à data, os poderes públicos não propuseram medidas sistémicas que preservem os consumidores desta deterioração e que a previnam.

Os interesses dos consumidores devem ser mais devidamente tidos em conta em todas as políticas da União. Assim, os programas pertinentes

da UE devem dedicar uma parte específica ao fomento do contributo das organizações de representação dos consumidores, através de atividades de interesse geral, a fim de favorecer a inclusão dos consumidores que a crise tenha tornado economicamente debilitados.

Em última análise, trata-se de impedir a transformação de um mercado único num mercado bipolar em que os que menos têm e mais necessitam fiquem expostos à sua faceta menos agradável. As práticas comerciais devem ser realizadas de forma mais escrupulosa quando se destinem aos consumidores economicamente mais debilitados. Devem ser tidas em conta as necessidades dos consumidores em matéria de acesso suficiente e ininterrupto aos bens, serviços e prestações essenciais para uma vida digna, o que deve ser garantido pelos poderes públicos competentes.

3. Identificação e análise de práticas ilegais, imorais e abusivas na concessão de crédito aos consumidores

3.1 Práticas abusivas no domínio da informação pré-contratual e contratual

O primeiro domínio onde se verificam práticas abusivas é o da informação aos consumidores, quer na fase pré-contratual, quer na fase contratual. De há muito que se tem defendido que o direito dos consumidores à informação, pré-contratual, contratual e pós-contratual, bem como à assistência e ao aconselhamento devem, sem prejuízo do princípio da subsidiariedade, ser objeto de regras específicas ao nível da UE¹⁰. E foi neste quadro que se elaborou a noção de “informação adequada”, onde a qualidade e não a quantidade deve ser privilegiada de forma a corresponder às reais necessidades e expectativas dos consumidores, aferida em função da sua finalidade, conteúdo, apresentação e contexto.

Com efeito, e sem prejuízo da aplicação do princípio da subsidiariedade e das competências partilhadas que gerem nesta matéria na ordem jurídica da UE, é hoje pressuposto fundamental do correto funcionamento dum modelo de livre concorrência, próprio do sistema de economia de mercado em que a UE assenta, a obrigação de garantir aos consumidores, enquanto agentes económicos, o perfeito conhecimento dos elementos determinantes das suas decisões racionais nesse mercado¹¹.

Ao mesmo tempo, tornou-se imperioso denunciar a noção de “consumidor médio”, tido como “normalmente informado e razoavelmente

atento e advertido”, sobre a qual a Comissão procurou fundar uma nova abordagem da política dos consumidores a nível europeu, fundada na harmonização total, no controle pelo país de origem e no reconhecimento mútuo em diversos documentos de estratégia, traduzidos em várias iniciativas legislativas recentes. Esta orientação, traduz-se numa efetiva diminuição dos níveis de proteção dos consumidores e num retrocesso inadmissível na política comunitária para a sua defesa.

Mas é, precisamente, à luz desta nova orientação que ganha acrescida importância a questão do direito dos consumidores à informação, já que se exige destes que estejam cada vez mais bem informados para tomar decisões racionais num mercado global. Com efeito, o modelo neoliberal que lhe está subjacente assenta em conhecidas premissas, de que se destacam a consciência crítica das suas necessidades e ordenação de preferências, a possibilidade de comparação entre os diversos produtos e serviços oferecidos no mercado e o conhecimento, em termos técnicos e económicos, da qualidade e preço de cada produto e serviço.

E é também a esta luz que tem maior acuidade a questão da natureza e da qualidade da informação a que os consumidores devem ter acesso. Contrariamente ao que recentes textos da Comissão apregoam, não é a quantidade da informação que conta; a informação deve corresponder às reais necessidades e às expectativas dos consumidores e a sua adequação deve ser aferida em função da finalidade, do conteúdo, da apresentação e do contexto.

Deve ainda ser permanentemente submetida ao teste da “adequabilidade” (*suitability*) para se aferir da sua qualidade para o fim a que se destina e o público consumidor a que se dirige e cujos parâmetros fundamentais são fiabilidade, atualidade, imparcialidade, exatidão, relevância, dimensão sucinta, compreensibilidade, clareza, legibilidade e fácil acesso.

Necessário se afigura também que a informação prestada (teor e formato) e o respectivo quadro regulamentar se mantenham estáveis por longos períodos. Alterar frequentemente os parâmetros da informação pode dificultar ao consumidor a sua compreensão.

No que em especial diz respeito aos *serviços financeiros*, a informação dos consumidores é indissociável de uma certa formação e capacidade em matéria financeira. A informação deve ser simplificada e a gíria jurídica e técnica deve ser reduzida. No entanto, alguns produtos financeiros são complexos e a informação tem que ser o mais preciso possível e, por conseguinte, refletir a complexidade do produto.

Tal situação é particularmente agravada pela expressa consagração na referida diretiva relativa às práticas comerciais desleais da admissibilidade da “prática publicitária comum e legítima que consiste em fazer afirmações exageradas ou afirmações que não são destinadas a ser interpretadas literalmente”, mesmo quando dirigidas a grupos de consumidores “particularmente vulneráveis... em razão da sua doença mental ou física, idade ou credulidade”.

E lesão ainda mais significativa é a que resulta da impossibilidade de, por força da mesma diretiva, serem mantidas disposições de direito comunitário ou nacional como as que consagram que as informações concretas e objetivas contidas nas mensagens publicitárias de determinado bem, serviço ou direito se consideram integradas no conteúdo dos contratos celebrados após a sua emissão, tendo-se por não escritas as cláusulas contratuais em contrário.

Sendo certo que o direito do consumidor a tomar uma decisão livre e esclarecida que preside à imposição de deveres de informação antes da celebração do contrato persiste durante toda a execução dos contratos e mesmo, em certos casos, após o seu cumprimento e que da prestação desta informação depende a decisão do consumidor em manter ou não a vigência dum contrato e a

eventual responsabilização pelo modo de execução, não é menos verdade que o direito à informação encontra como principais obstáculos, para além da denegação pura e simples, os custos acrescidos para a sua satisfação.

Anote-se que a regra da gratuidade da informação ao consumidor não se encontra consagrada na generalidade das disposições comunitárias nem mesmo quanto à informação pré-contratual. Contudo, foi na Diretiva 2007/64/CE (SEPA)¹² que foram introduzidos dois deveres tendentes a assegurar o bom exercício dos direito/dever de informar que importa ressaltar:

a) gratuidade da informação: o prestador do serviço de pagamento não deve imputar ao utilizador do serviço de pagamento os encargos com a prestação dum determinado número de informações;

b) adequação dos encargos aos custos: quando as informações prestadas não devam ser gratuitas, os encargos devem ser adequados e corresponder a custos efetivamente suportados pelo prestador do serviço de pagamento.

O direito
à informação
encontra como
principais
obstáculos, para
além da denegação
pura e simples, os
custos acrescidos
para a sua
satisfação

Deve assim ser reconhecido um direito/dever de informar durante a execução do contrato e após a sua conclusão, particularmente nos casos de contratos de execução continuada, de média/longa duração ou cujos efeitos se prolonguem no tempo. Ainda deve ser consagrado o princípio geral da gratuidade da informação sobre aspectos fundamentais do contrato, complementado com o princípio da adequação do preço aos custos nos restantes casos.

No que em particular se refere aos documentos de informação fundamental para produtos de investimento, objeto de Proposta de Regulamento da Comissão¹³, apesar do avanço que representou em termos de comparabilidade de produtos financeiros complexos independentemente do tipo de entidade criadora, sejam bancos, seguradoras ou sociedades de investimento, não foram concretizados dois objetivos fundamentais: um mercado que recupere na sua totalidade um perfil de integridade absoluta e um mercado realmente integrado e aberto a todos os atores.

Designadamente não se verificaram progressos significativos no que respeita aos créditos imobiliários, à comparabilidade e à transparência das despesas das contas correntes e dos serviços principais, ao conteúdo dos produtos de base, ao acesso aos serviços bancários para grupos desfavorecidos específicos, às ações coletivas, ao reconhecimento da capacidade de agir das associações de utentes e de consumidores, à proteção dos contratos transfronteiras e aos procedimentos harmonizados de resolução de conflitos.

3.2 Práticas abusivas no aconselhamento dos produtos financeiros

A informação decorrente das obrigações legais de prestação pelos profissionais surge muitas vezes tipificada ou pré-formatada e nem sempre é suficiente para que o consumidor tome, de forma livre e esclarecida, a sua decisão de celebrar ou manter determinado contrato. Integra-se assim no direito/dever de informação o direito/dever a obter/prestar explicações quanto ao conteúdo.

Este direito de assistência ao consumidor, refletido por exemplo na Diretiva 2008/48/CE, relativa ao crédito aos consumidores, deve ser alargado à generalidade dos contratos com os consumidores, em especial relativamente a bens duradouros e serviços de execução continuada, de média/longa duração, complexos, ou que envolvam riscos para a saúde e a segurança. A prestação de informação ao abrigo do dever de assistência deverá, a pedido do consumidor, ser reduzida a escrito.

Importa, no entanto, distinguir o direito de assistência, que constitui uma normal decorrência do dever de informação prestado pelo profissional, do direito ao aconselhamento, cuja prestação pelo profissional só é exigível em casos precisos de produtos ou serviços complexos, de valor elevado ou que possam pôr em causa a saúde ou a segurança dos consumidores.

3.3 Práticas abusivas na definição das condições dos produtos financeiros

A desadequação da venda de produtos financeiros ao perfil dos consumidores é uma das principais consequências da crise financeira e das pressões comerciais a que os profissionais do setor financeiro e do crédito estiveram sujeitos. A consecução de objetivos de venda cada vez mais elevados, e os sistemas de incentivo e de bónus para os quadros superiores, cujas gratificações assumiram, por vezes, proporções absolutamente desmesuradas¹⁴, conduziu à disseminação dos chamados “produtos tóxicos”.

No caso especial dos cartões de crédito, também se verificaram situações de abuso em que os produtos oferecidos aos consumidores estão, por vezes, desajustados das suas necessidades. Esse é o caso quando lhes é oferecido um só tipo de crédito ou lhe são oferecidos indiscriminadamente cartões de crédito/débito para adquirirem produtos em certos grandes armazéns (agentes comerciais). A este propósito, afigura-se indispensável separar de modo inequívoco a oferta de cartões de crédito da oferta relativa aos produtos comerciais ou às práticas de promoção a eles associados.

A maior parte das situações de abuso no domínio do crédito verifica-se, no entanto, nas relações entre intermediários (de crédito) e consumidores. Com efeito sob a fachada de sociedades de mediação e de serviços financeiros, são várias as entidades que se dedicam a práticas predatórias e usurárias associadas a práticas criminosas materializadas em taxas de juro e várias formas de extorsão. Sem pretender uma enumeração exaustiva, merecem destaque:

a) os empréstimos irregulares a consumidores e famílias em dificuldades que ultrapassaram um limite tolerável de endividamento;

b) os empréstimos usurários, destinados a explorar o cliente, próprios de organizações criminosas.

O recurso ao crédito irregular pode revestir várias formas:

a) adiantamentos de dinheiro ou outros serviços “não registados”, explorando ao máximo as possibilidades de liquidez dos particulares e prolongando o mais possível a duração de tais adiantamentos;

b) financiamentos realizados de forma irregular, em que as condições de rentabilidade do mutuante assentam no desrespeito dos códigos deontológicos, na aplicação de cláusulas abusivas, na falta de transparência das condições, no desencadear de uma escalada negocial e no exercício de pressão em relação às garantias exigidas;

c) empréstimos que, tipicamente, assumem a forma de exercícios abusivos de atividade parabancária;

d) empréstimos com manifesto caráter de usura nas suas várias modalidades criminosas e em contextos particulares.

O potencial de crescimento das situações de crédito irregular baseia-se no fato de muitas famílias e consumidores se encontrarem excluídos do mercado de crédito regular, em parte também em virtude da concessão de crédito irresponsável que os conduziu a situações de dependência e de extrema vulnerabilidade. Daí que os problemas associados aos baixos rendimentos das famílias e às diversas formas de estímulo ao consumo – que, entre outros fatores, estão na base da fragilidade que impele consumidores e famílias para práticas de empréstimo ilegais e para mercados monetários paralelos – não se podem resolver apenas através de uma regulamentação no âmbito do crédito.

No entanto, as práticas ilegais no domínio do crédito revestem-se amiúde de um caráter penal e deveriam, por isso, ser regulamentadas por iniciativas específicas em matéria penal do Espaço Europeu da Justiça e aplicadas pelas autoridades policiais. A plena aplicabilidade, em toda a União Europeia, de sentenças nacionais relativas à apreensão de bens de origem usurária e resultantes de extorsão criminosa poderia contribuir significativamente para a luta contra tais fenómenos.

Uma outra situação que não é abrangida pela legislação europeia é a usura. Em alguns Estados-membros (Espanha, França, Itália, Portugal), a usura é objeto de regulamentação. Este não é, todavia, o caso em todos os países. Além disso, estudos recentes revelam que a regulamentação da usura pode ter efeitos positivos na luta contra a exclusão social e a pobreza, bem como no combate às práticas abusivas.

Igualmente inaceitável é a manutenção da possibilidade de ser exigida uma indenização em caso de reembolso antecipado do crédito, sem a definição exata dos termos da sua determinação, antes deixando aos Estados-membros a concretização do que seja uma indenização “objetiva, equitativa e calculada com base em princípios atuariais”, o que pode produzir, além de fortes diferenças de tratamento entre os consumidores, até mesmo condições de distorção do mercado do crédito entre os diversos países.

3.4 Práticas abusivas na contratação: as cláusulas contratuais abusivas

Sendo a generalidade dos contratos de crédito e relativos a outros produtos financeiros realizados através de contratos de adesão, é na redação das suas cláusulas que se revelam os mais flagrantes casos de abuso.

No entanto, sobre esta matéria, já se teve oportunidade de publicar nesta revista extenso artigo que documenta a situação em geral na UE¹⁵, para que se remete e, que, em especial, aponta para a necessidade, há muito denunciada, de a UE se dotar de uma regulamentação que tipifique, por setores de atividade, os tipos específicos de cláusulas abusivas.

4. O enquadramento legal do crédito aos consumidores na UE; sua manifesta insuficiência face às consequências das práticas abusivas

4.1 Vícios e consequências da falta de informação

Uma das omissões evidentes nas diretivas que impõem sobre os profissionais deveres de informação é a de um quadro de sanções para o incumprimento desse dever, tarefa deixada pela UE aos diversos Estados-membros, que têm optado por um leque variado de consequências civis e penais, gerador de distorções no mercado único, negativas para os consumidores e para os agentes económicos.

Apenas em casos pontuais, algumas diretivas preveem que o consumidor goze dum direito de retratação do contrato celebrado a partir do momento em que a informação que deveria ter sido prestada é transmitida ou conhecida ou que o ónus da prova de que a informação foi prestada incumbe ao profissional, como sucede em sede de informação pré-contratual na Diretiva 2006/123/CE¹⁶, relativa aos serviços no mercado interno.

Os mecanismos de início da contagem do prazo de retratação a partir da data em que a informação é prestada ou o consumidor dela tome conhecimento e de atribuição do ónus da prova da prestação da informação ao profissional constituem garantias fundamentais da efetivação do direito à informação e são, a par do princípio da responsabilidade pelos danos causados pela falta de informação, já adotados em vários ordenamentos jurídicos nacionais, o corolário lógico do reconhecimento e da importância do direito de informação dos consumidores, a merecer expressa consagração geral a nível comunitário.

A nível comunitário esta lacuna só foi suprida em 2011 pela chamada “diretiva direitos dos consumidores”¹⁷.

4.2 Falta de adequação da oferta às necessidades dos consumidores

No atual quadro regulamentar, não há nos contratos de crédito qualquer obrigação de adequar a oferta às necessidades dos consumidores. A Diretiva 2008/48/CE (art. 8º) impõe a obrigação de avaliar a solvabilidade do consumidor. O artigo 5º, n. 6, estabelece apenas que os mutuantes devem fornecer explicações adequadas ao consumidor de modo a colocá-lo numa posição que lhe permita avaliar se o contrato de crédito proposto se adapta às suas necessidades e situação financeira, eventualmente fornecendo as informações pré-contratuais, explicando as características essenciais dos produtos propostos e os efeitos específicos que possam ter para o consumidor, dando aos Estados-membros uma certa margem na sua aplicação prática, mas não contém regras sobre a adequação do produto às necessidades.

Fundamental seria também aumentar a responsabilidade dos fornecedores de crédito, de modo a limitar a presença de produtos inadequados às necessidades dos consumidores. Para tal, entende-se necessária a introdução, a nível europeu, de procedimentos comuns para o tratamento das situações de sobre-endividamento, na sequência das quais se devem organizar igualmente ações de assistência e/ou de socorro às vítimas de sobre-endividamento em consequência de práticas abusivas dos mutuantes.

4.3 Publicidade

No atinente às informações publicitárias, salienta-se que, enquanto a regulamentação atual contém obrigações relativas às informações básicas necessárias para a celebração de contratos de crédito (Diretiva 2008/48/CE, art. 4º e seguintes), não inclui obrigações específicas relativas a práticas enganosas ou agressivas ou, pelo menos, passíveis de gerar endividamento¹⁸.

A Diretiva 2008/48/CE, relativa aos contratos de crédito aos consumidores, obriga os Estados-membros a imporem aos mutuantes ou aos intermediários de crédito que a publicidade destes produtos informe claramente o consumidor através de elementos de comparação, e prevê igualmente os principais dados financeiros que devem figurar no contrato.

Esta diretiva ancorada na informação do consumidor não é suficiente para prevenir o sobre-endividamento. Para ser eficaz neste domínio a legislação deve prever medidas de educação destinadas a profissionais e consumidores.

Assim, alguns Estados-membros vão mais além e preveem que o contrato de crédito ao consumo deve alertar os consumidores para determinados abusos, ou recordar o direito que os assiste de receber um quadro de amortização pormenorizado.

Afigura-se urgente uma legislação mais incisiva e ambiciosa do que a Diretiva 2006/114/CE em matéria de publicidade enganosa e de publicidade comparativa a fim de proibir certas formas de publicidade enganosa ou abusiva, sobretudo quando visam consumidores vulneráveis ou que já não conseguem reembolsar as dívidas.

4.4 A usura

A Comissão deveria elaborar um estudo oficial para averiguar a possibilidade e as modalidades de introdução de disposições europeias abrangentes sobre a usura, aprofundando os princípios e os elementos de base comuns com utilidade para a fixação de uma escala de taxas a aplicar ao nível europeu com base no qual seria possível definir uma situação de usura.

A fim de reforçar e valorizar experiências plurianuais realizadas em alguns Estados-membros, seria útil estabelecer um quadro jurídico europeu para a promoção de sistemas nacionais de luta contra a usura e de assistência às vítimas de usura.

Nesta matéria, as situações na Europa são muito heterogéneas. Regra geral, existem garantias para os créditos aos particulares, embora alguns países tenham liberalizado totalmente os seus regimes de usura para os créditos às empresas. Só França e Itália continuam a ser a exceção. Na maior parte dos países, o controlo das taxas de juro não se baseia na lei, mas na jurisprudência. É o caso do Reino Unido e de Espanha.

Na Alemanha, os tribunais avaliam a usura com base nas médias do mercado publicadas mensalmente pelo Bundesbank para os diferentes tipos de crédito. O desvio é considerado excessivo se for superior ao dobro do praticado no mercado.

Itália dispõe, tal como França, de uma lei que regula as taxas de juro. A taxa de usura é também reavaliada trimestralmente. No entanto, neste país, uma taxa é considerada usurária se ultrapassar em mais de 50% a taxa média aplicada pelos bancos.

4.5 Práticas bancárias como origem do sobre-endividamento

Se contratado de forma sustentável – quando não haja problemas laborais graves, quando o peso mensal das dívidas não ultrapasse um valor razoável do rendimento mensal disponível, quando o número de créditos não seja muito elevado e quando exista alguma poupança capaz de amortecer situações pontuais de perda de rendimento –, o crédito contribui para os cidadãos europeus poderem melhorar a sua qualidade de vida e acederem a bens e serviços essenciais que de outro modo não alcançariam ou só o fariam ao fim de muito tempo, como sucede com a habitação ou o meio de transporte individual.

No entanto, a perspectiva de algo correr menos bem na vida pessoal ou familiar que impeça de continuar a liquidar pontualmente os compromissos assumidos é um risco a que estão sujeitos todos os que celebram contratos de crédito. Deste modo, um endividamento normal, controlado, pode transformar-se, por razões diversas, em endividamento excessivo, incontrolado¹⁹.

Os numerosos estudos sociológicos efetuados em vários Estados-membros identificam, entre as principais causas de endividamento excessivo, as seguintes, todas ligadas a práticas na concessão de crédito pelas instituições financeiras:

- a) incentivos excessivos ao consumo e apelos ao crédito fácil, aos jogos de azar e na Bolsa e à promoção do status na publicidade e no marketing;
- b) aumento das taxas de juro, cujo efeito negativo se faz sentir sobretudo nos créditos de longo prazo, como o crédito à habitação;
- c) recurso excessivo ao cartão de crédito, ao crédito revolving e a formas de crédito pessoal concedidos por sociedades financeiras, com taxas de juro elevadas;
- d) obtenção de crédito no mercado informal, sobretudo pelas pessoas de baixos rendimentos, a taxas de juro usurárias;
- e) créditos utilizados para pagar outros créditos, criando um efeito ‘bola de neve’;
- f) indisponibilidade de certas instituições financeiras para renegociarem com os consumidores de menor riqueza o pagamento das suas dívidas em situações de dificuldades financeiras.

A exclusão social que daqui emerge traduz-se, normalmente, na dificuldade ou no impedimento do acesso ao mercado dos serviços financeiros de base, designadamente a abertura de conta à ordem, a posse de meios de pagamento eletrónicos, a possibilidade de efetuar transferências bancárias e de contratar seguros de proteção ao crédito.

Esta exclusão financeira abrange, por maioria de razão, o acesso a crédito de baixo custo que possibilite a aquisição de bens e serviços indispensáveis à economia familiar (casa, electrodomésticos, transportes, educação), à criação do autoemprego e à gestão de um pequeno negócio de base individual ou familiar.

Acontece que, hoje, o acesso a uma conta bancária, a certas formas de crédito, e a meios eletrónicos de movimentação de contas são condição essencial para, por seu turno, aceder a bens e serviços essenciais. O emprego, o pequeno negócio, a casa de habitação, o equipamento doméstico, o transporte, a informação, até a alimentação, o vestuário e o lazer passam pelo acesso ao crédito e à banca, que assume, assim, uma especial responsabilidade social de quase serviço público.

É aqui que a linha de fronteira entre uma classe média cada vez mais numerosa e empobrecida e os definitivamente excluídos, sem abrigo, mendigos, pedintes, dependentes da caridade pública, se tende a esbater e a diluir. Ora, é precisamente neste limiar da pobreza que a questão da prevenção do endividamento excessivo e do seu tratamento e recuperação ganha todo o sentido, como forma de evitar que pessoas social e economicamente inseridas ou recuperáveis caiam irremediavelmente no ciclo da pobreza e na exclusão social.

Nos diferentes sistemas nacionais o acento tónico é geralmente posto nas medidas de prevenção do endividamento excessivo²⁰.

No que diz respeito aos modelos de tratamento e recuperação dos devedores insolventes são usualmente referenciados dois modelos ou paradigmas:

a) O modelo do *fresh start*, de matriz norte-americana e acolhida em alguns países europeus, assenta nos princípios da liquidação imediata do património não isento do devedor e no perdão direto das dívidas não pagas, exceto daquelas que não podem legalmente ser perdoadas. Este modelo assenta na responsabilidade limitada do devedor, na partilha do risco com os credores e na necessidade de recuperar o mais rapidamente possível o devedor para a atividade económica e para o consumo, e na clara não estigmatização do sobre-endividado;

b) O modelo da reeducação, predominante em alguns países europeus, tem por base a ideia de que o devedor falhou e merece ser ajudado, mas não

O acesso a uma
conta bancária,
a certas formas
de crédito, e a
meios eletrónicos
de movimentação
de contas são
condição essencial
para, por seu turno,
aceder a bens e
serviços essenciais

deve ser exonerado sem mais do seu dever de cumprir as suas obrigações (*pacta sunt servanda*). Este modelo, assente na ideia da “culpa” do sobre-endividado nem que seja por imprevisão ou mera negligência, desenvolve-se em torno da renegociação das dívidas com os credores, tendo em vista a aprovação de um plano global de pagamentos. Esse plano pode ser negociado nos tribunais ou extrajudicialmente, sendo importante aqui o papel desempenhado pelos serviços de aconselhamento e mediação de dívidas.

Com a crise económica e social deasencadeada pela crise financeira, o fenómeno do sobre-endividamento acentuou-se e atinge cada vez mais pessoas de todas as categorias socioprofissionais. A situação é agora mais preocupante, uma vez que afeta trabalhadores pobres e desempregados que acumularam faturas por pagar de serviços essenciais como energia, água, seguros e telefone e têm rendas em atraso, pessoas da classe média, frequentemente devido a circunstâncias imprevistas, mas também pensionistas cujas pensões sofreram cortes em resultado de políticas de austeridade, ou que ajudam financeiramente os seus familiares.

O aumento recente do sobre-endividamento engloba outra categoria sociológica: as pessoas da classe média que perderam o emprego e se encontram confrontadas com pesados empréstimos hipotecários que incidem sobre a própria habitação, sem perspectivas a curto prazo de encontrar um novo emprego.

O recurso ao crédito numa sociedade da abundância, incentivado por campanhas publicitárias agressivas e enganosas para compensar a falta de rendimentos e adquirir bens e serviços, está igualmente na origem de inúmeros casos de sobre-endividamento. A este respeito, note-se que as categorias vulneráveis são “mal-endividadas”, porque não têm acesso a todas as formas de crédito devido à sua insolvência. São orientadas para as fórmulas que se revelam ser as mais dispendiosas, do tipo “crédito de tesouraria”, frequentemente associadas a cartões distribuídos através de diversos canais a taxas muito elevadas.

A questão das taxas do crédito imobiliário ou do crédito ao consumo merece igualmente uma atenção especial. Certos empréstimos são concedidos a taxas variáveis sem limites máximos que podem evoluir de forma muito significativa em função do mercado. Por vezes, pretensamente para tornar os agregados familiares solventes, alguns empréstimos são concedidos com taxas progressivas antecipando uma progressão dos rendimentos, o que não aconteceu devido à crise e aos tetos salariais praticados em alguns países, ou devido à perda dos salários.

4.6 O caso particular do crédito hipotecário

A crise financeira que levou à falência inúmeros mutuários, obrigados a vender a preços irrisórios os imóveis que tinham adquirido, demonstra bem a necessidade de legislação europeia adequada neste domínio, razão por que se aplaudiu o objetivo da Comissão de criar as condições necessárias para o desenvolvimento de um mercado único eficiente e competitivo, com vista a restaurar a confiança dos consumidores e a promover a estabilidade financeira²¹. No entanto, há fundadas razões para temer que o teor da proposta não seja suficiente para alcançar este desiderato e que não tem só a ver com a base jurídica escolhida, que haverá de ser o artigo 169º do Tratado, e não o artigo 114º. Com efeito, as medidas que visam assegurar a concessão de crédito de forma responsável não são, só por si, suficientes para sanear o mercado e contribuir para prevenir o sobre-endividamento.

Por outro lado, passa-se mais uma vez ao lado da necessidade primordial do enquadramento dos intermediários do crédito, que deveria ser objeto de uma regulamentação de carácter geral e não se limitar exclusivamente ao objeto restrito da proposta, como já se deixou referido antes.

As informações fornecidas ao consumidor devem também levá-lo a refletir atentamente sobre a sua futura capacidade de reembolso. Como é óbvio, nem sempre podemos esperar tal comportamento; assim, é necessário que o mutuante adote uma política responsável e que volte a aplicar sistematicamente a prática em tempos fixada por lei em vários Estados-membros de não conceder um montante de crédito superior a 70% ou 80% do valor do imóvel. Esta regra tinha um importante papel prudencial, dado que visava evitar as atitudes imprudentes das instituições financeiras. A crise dos empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*) demonstrou que essa prudência tinha fundamento. Convirá refletir sobre a reintrodução desta regra, sem prejuízo de cláusulas mais flexíveis para as habitações de tipo social, relativamente às quais existem facilidades financeiras na maioria dos Estados-membros.

A prática da limitação do capital financiado teria uma dupla vantagem. Por um lado, desencorajaria as pessoas não solventes de comprarem e de ficarem sobre-endividadas. Por outro, daria ao mutuante a garantia da seriedade do mutuário, já que este demonstraria a sua capacidade de poupança. Em suma, a medida preconizada pelo Cese baseia-se no princípio fundamental de empréstimos responsáveis para mutuários responsáveis.

Identicamente, a verificação da solvabilidade à data da celebração do contrato de crédito e em caso de aumento do montante total do crédito é

indispensável. Importa que os consumidores saibam que, se não puderem pagar, perderão o seu bem, que será objeto de hasta pública em condições de mercado que podem ser péssimas. Contudo, essa obrigação não deve conduzir a afastar certas categorias de consumidores do crédito ou a orientá-los abusivamente para este ou aquele tipo de crédito. Assim, a obrigação de fundamentar as recusas é essencial, tal como a possibilidade de solicitar a reapreciação do pedido quando a recusa é feita por processo automatizado. A avaliação objetiva da solvabilidade do mutuário visa prevenir o sobreendividamento. Em caso de incumprimento, deverá ser o mutuante a assumir a responsabilidade se a sua decisão se tiver baseado numa avaliação incorreta da solvabilidade do mutuário. Os custos da concessão irresponsável de crédito deverão ser suportados pelo mutuante.

4.7 O direito a uma conta bancária

É neste contexto que ganha todo o sentido a proposta da Comissão apresentada em 8 de maio de 2013²², que visa garantir a todos os cidadãos europeus o acesso a uma conta bancária com características básicas, visto que a inclusão bancária é essencial no mundo atual, e melhorar a comparabilidade dos encargos bancários e a mobilidade, com vista a lutar contra a exclusão financeira e a facilitar a participação dos consumidores no mercado interno.

No entanto, o exercício deste direito deverá obedecer às regras da União relativas ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e não deve facilitar a evasão fiscal.

Lamentável também o alcance limitado de algumas medidas propostas, sendo necessário que a harmonização da terminologia abranja todos os encargos e que o documento de informação não contemple unicamente a lista das operações mais representativas, uma vez que cada consumidor tem necessidades diferentes.

Sauda-se a obrigatoriedade de fornecer ao consumidor, pelo menos uma vez por ano, um cômputo de todos os encargos incorridos. Esta informação permite-lhe avaliar o custo dos serviços vendidos e escolher os produtos que mais lhe convêm. Este é o mínimo que se pode exigir e deve ser fornecido gratuitamente. Mais apropriado seria que esta medida fosse completada por uma obrigação de informar os consumidores antes da execução direta na sua conta de débitos de encargos excepcionais, de modo a poderem tomar as medidas necessárias antes do débito direto, de aprovisionar a conta ou, eventualmente, de contestar esses encargos.

Também por razões de transparência, deveriam ser criados sítios Web de comparação independentes, e o registo de recenseamento dos sítios Web existentes deveria permitir aos consumidores aceder às informações relativas às instituições baseadas em todos os Estados-membros.

No que se refere às propostas relativas à mobilidade bancária, importa avaliar a exequibilidade de um número de conta “móvel” e implementar de forma sistematizada um processo de reencaminhamento automático das operações. Estas medidas devem ser precedidas por um estudo independente.

De todo o modo, subsistem reservas quanto ao limiar mínimo de “pelo menos um prestador de serviços de pagamento” em cada Estado-membro, o que pode aniquilar a possibilidade de escolha do consumidor, dada a inexistência de qualquer oferta concorrente. Havendo uma única instituição a propor tal oferta, seria para ela um pesado encargo e um estigma tanto para si como para os consumidores clientes. De resto, a ausência de concorrência privaria os consumidores de qualquer possibilidade de escolha e obrigá-los-ia a aceitar as condições estabelecidas, em particular o preço dos serviços prestados.

5. Principais medidas para pôr cobro a certas práticas abusivas

No que se refere à adequação dos produtos de crédito aos perfis dos consumidores, uma resposta possível poderia ser a introdução no mercado europeu de uma gama apropriada de produtos de crédito “certificados” ou “normalizados”. Tais produtos completariam a oferta existente. Deste modo, os consumidores teriam a possibilidade de identificar melhor um produto mais conveniente e adaptado às suas necessidades. A Comissão deveria aprofundar as bases jurídicas e processuais para uma maior transparência no mercado europeu com produtos de crédito “certificados” ou “normalizados” e para a criação de um sistema de alerta rápido europeu, com o objetivo de monitorizar a emissão de produtos financeiros e de créditos tóxicos no mercado financeiro e de crédito europeu.

No que concerne aos intermediários de crédito, salienta-se que o Parlamento Europeu apelou à criação de um quadro comunitário para clarificar e harmonizar as responsabilidades e as obrigações dos intermediários de crédito, com base no princípio “mesma atividade, mesmos riscos, mesmas

regras”, visando garantir a proteção dos consumidores e evitar práticas de venda pouco transparentes e formas de publicidade incorretas, que prejudicam, em particular, as faixas dos consumidores mais vulneráveis e menos informadas.

Entende-se que esta iniciativa contribuiria para renovar o mercado da oferta e combater mais vigorosamente os abusos, a corretagem monetária irresponsável e a intermediação de natureza criminosa dos usurários (*loan sharks*). A instituição do registo dos intermediários de crédito – com critérios vinculativos para a inscrição, a atribuição da fiscalização a organismos constituídos por associações profissionais dos bancos, dos intermediários/mediadores financeiros e das associações de consumidores sob a supervisão dos órgãos de fiscalização, e a indicação das causas de suspensão, cancelamento, exclusão e de responsabilidade partilhada em caso de prejuízos constatados em processo penal – pode assegurar a transparência, a fiabilidade e o profissionalismo.

Relativamente à emissão de cartões de crédito, as instituições financeiras que emitem cartões de crédito deveriam ficar sujeitas a regras severas (promoções, máximos de endividamento global, idade do titular potencial, transparência nos extratos de conta), para evitar comportamentos predadores e estimuladores do sobre-endividamento. Importa, sobretudo, fixar os limites de crédito dos cartões de crédito, em acordo com o seu titular. Todo e qualquer aumento futuro desses limites apenas deveria ser possível após acordo explícito entre titular e emissor do cartão de crédito. Um quadro regulamentar reforçado para garantir a proteção completa e transparente na utilização dos dados fornecidos pelo cliente, especialmente dos ativados via internet e correio eletrónico, parece também imprescindível.

No tocante aos serviços de consultoria em matéria de crédito ao consumo, defende-se o apoio das organizações da sociedade civil, especialmente as associações de consumidores, no exercício de atividades de consultoria, as quais permitiriam àqueles que acedem ao crédito ter uma opinião objetiva, transparente e profissional sobre a adequação dos produtos oferecidos às suas exigências específicas. Importa sublinhar que a atividade de consultor de crédito deveria ser regulamentada para garantir, acima de tudo, um alto nível de transparência e de independência em relação aos mutuantes e aos intermediários.

Na luta contra a usura o consumidor europeu seria mais bem protegido se existisse um enquadramento europeu da usura. O mecanismo essencial de luta contra a usura consiste em fixar uma taxa máxima para o custo total do crédito que abranja todos os juros e encargos associados ao contrato de

crédito expresso em percentagem, segundo o método conhecido da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), que deverá variar em função do tipo de crédito e do montante do empréstimo. Uma definição, a nível da UE, dos critérios para a definição das taxas máximas de juro e das taxas usurárias, em função das mesmas variáveis, embora não necessariamente nos mesmos montantes absolutos.

Com efeito, a taxa usurária é uma taxa de juro anormal em relação à taxa de juro fixada pela lei ou em relação à honestidade e lealdade em matéria comercial, bem como aos conceitos de ordem pública e bons costumes, ou imposta aproveitando-se do estado de necessidade de quem pede o empréstimo. Nessa medida, a regulamentação sobre a usura, como parte integrante do ordenamento jurídico que regula a organização económica de mercado, devia ser considerada pelos Estados matéria de ordem pública.

Por outro lado, a questão da usura faz parte integrante das regras de interesse geral comunitário. Na verdade, os mutuantes devem respeitar a lei em vigor do Estado de acolhimento no que toca à usura, em particular no caso dos contratos transfronteiriços. Dado o caráter de ordem pública da regulamentação sobre a usura, podem suscitar conflitos entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.

Contra o movimento de harmonização da regulamentação sobre a usura tem-se argumentado que o respeito pelo dever de informação por parte dos mutuantes, designadamente da informação sobre a taxa de juro praticada, é suficiente, permitindo ao consumidor escolher. Contudo, verifica-se que, na prática, a usura acontece em situações em que o consumidor não tem liberdade de escolha. Argumenta-se ainda que a regulamentação da usura poderá levar a uma restrição do mercado, privando do crédito os consumidores que mais necessitam. No entanto, os consumidores que se encontram numa situação difícil devem ser protegidos dos prestamistas menos honestos.

De um modo geral impõe-se o reforço do regime de sanções no setor dos serviços financeiros pelo estabelecimento de um sistema supranacional de sanções que sejam realmente eficazes, dissuasoras e proporcionadas, garantindo um conjunto mínimo de critérios comuns que os Estados-membros deverão respeitar ao estabelecer sanções administrativas por infração às disposições sobre os serviços financeiros. Neste sentido convém dar ao termo “sanções” um sentido lato que abarque tanto as medidas administrativas de tributação como

Os mutuantes
devem respeitar
a lei em vigor
do Estado de
acolhimento no
que toca
à usura

as medidas de restabelecimento da legalidade, a apreensão, a desqualificação de dirigentes, as sanções rescisórias (como a retirada de autorizações) e pecuniárias, as multas coercitivas e outras medidas similares.

O confisco dos benefícios ilícitos e as indenizações punitivas devem ser previstos como medidas complementares das sanções a impor, cujas verbas devem reverter para um fundo de auxílio aos recursos coletivos, a fim de facilitar a interposição de ações coletivas de ressarcimento ou de reparação por parte das associações de consumidores.

Também seria recomendável prever um maior impacto da publicidade e a comunicação das sanções impostas aos infratores para que, além da publicação lógica destas informações nos jornais oficiais internos, as sanções possam, sempre em função da sua gravidade, ser igualmente publicadas no Jornal Oficial da União Europeia ou em meios de comunicação escrita ou de divulgação massiva, como os portais internet. Os custos da difusão destas informações deveriam ser imputados aos infratores.

Um futuro regime de sanções a adotar deveria estabelecer disposições para garantir o reforço das associações de consumidores neste âmbito. Entre outros mecanismos, deveria ser prevista a criação de canais permanentes de comunicação entre o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Cese e as referidas organizações. Também convém garantir o seu financiamento público para assegurar um financiamento mais eficaz *ex ante* que alerte para situações potencialmente perigosas para a estabilidade dos mercados financeiros e facilite a elaboração de regras adaptadas à rápida evolução dos produtos e práticas dos mercados e tenha em conta o impacto nos clientes das sanções aplicadas aos organismos financeiros.

Seria mesmo aconselhável a criação de uma Agência Europeia de Proteção dos Consumidores de Serviços Financeiros e a necessidade de analisar a possibilidade de estabelecer, no ordenamento jurídico europeu, uma entidade análoga à que foi instituída nos Estados Unidos pela lei Dodd-Frank (Bureau of Consumer Financial Protection – Agência de Proteção Financeira dos Consumidores).

Notas

- * J. Pegado Liz. Advogado. Membro do Cese (Comité Economico e Social Europeu) em representação dos consumidores. Juiz árbitro do Centro de Informação, Mediação, Provedoria e Arbitragem (CIMPAS).
- 1. Livro Verde sobre os serviços financeiros de retalho no mercado único (COM (2007) 226 final, sobre o qual o Cese emitiu um bem elaborado parecer de que foram relator e correlatora respectivamente os conselheiros E. IOZIA e R.C.MADER SAUSSAYE.

2. Parecer de Iniciativa do Cese ECO/216, de 23 de outubro de 2008, sobre a dimensão ética e social das instituições financeiras europeias, Rel. Edgardo Maria IOZIA.
3. A atividade de finança ética baseia-se nos seguintes princípios:
 - a. não discriminação dos beneficiários do investimento em razão do sexo, da religião ou da origem étnica ou em razão do património, partindo do princípio que o crédito, em todas as suas formas, é um direito humano;
 - b. acesso aos mais desfavorecidos, com base na validade de formas de garantias pessoais, de categoria ou da comunidade, em pé de igualdade com garantias baseadas no património;
 - c. eficiência, que, no âmbito do financiamento ético, não é definida em termos de beneficência, mas de atividade economicamente vital e socialmente útil;
 - d. participação do aforrador nas escolhas da empresa que recolhe os fundos, através da indicação das preferências quanto ao destino desses fundos ou de mecanismos democráticos de participação no processo decisório;
 - e. total transparência e acesso a todas as informações, razão pela qual as poupanças devem ser nominativas e os clientes têm o direito de ser informados quanto ao modo de funcionamento da instituição financeira e quanto às decisões por esta tomadas relativas ao crédito e ao investimento;
 - f. renúncia ao enriquecimento com base unicamente na posse e na movimentação de dinheiro, de modo que as taxas de juro sejam mantidas ao nível mais justo possível, com base em critérios que não sejam apenas económicos, mas também éticos e sociais;
 - g. ausência de relações financeiras com intervenientes ou atividades económicas que constituam um obstáculo ao desenvolvimento humano e que contribuam para a violação dos direitos humanos fundamentais, como a produção e o comércio de armamento, a fabricação de produtos de forma gravemente prejudicial para a saúde e para o ambiente, as atividades com base na exploração de menores ou na repressão das liberdades cívicas, etc. (Parecer citado)
4. Para uma análise de excelência sobre as consequências da crise financeira na condição jurídico-material dos consumidores das sete partidas do globo, ver o estudo “Crise Financeira & Direito do Consumo”, do professor Mário Frota, citado no Editorial da Revista Luso Brasileira de Direito do Consumo, de março de 2015.
5. Ver segunda avaliação conjunta do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia do impacto social da crise económica e das respostas políticas – SPC/2009/11/13 FINAL; Inquérito Eurobarómetro sobre a pobreza e a exclusão social – Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010). Comunicação da Comissão – Relatório Conjunto sobre Proteção Social e Inclusão Social 2010 – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.
6. Parecer INT/726 (Cese 791/2014), Relator Mario CAMPLI.
7. In JO L 149/22 de 11.06.2005, transposta no nosso ordenamento jurídico nacional pelo Decreto Lei 57/2008 de 26 de março, objeto de artigo do A. “A ‘lealdade’ no comércio ou as desventuras de uma iniciativa comunitária (análise crítica da directiva

- 2005/29/CE)”, in *Revista de Direito do Consumo*, APDC n. 44 de dezembro de 2005, p. 17. Ver igualmente, de Claudia Sofia GMES ABRUNHOSA, “Práticas Comerciais Desleais”, in *Revista Luso Brasileira de Direito do Consumo*, v. 1, n. 1, de março de 2011, p. 121.
8. Diretiva 2002/65/CE, do PE e do Conselho de 23 de Setembro de 2002 relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores e que altera as Diretivas 90/619/CEE, do Conselho, 97/7/CE e 98/27/CE, in JO L 271/16 de 9.10.2002
 9. Objeto de Parecer de Iniciativa do Cese INT/732 “Vulnerabilidade dos consumidores face às práticas comerciais no mercado único”, Rel. Bernardo HERNANDEZ BATALLER.
 10. Ver designadamente o Parecer Cese 918/2003, INT/159, de 17 de julho de 2003, de que fui Relator no Cese; ver igualmente o meu artigo “Crédito ao Consumo: análise crítica da proposta de directiva da Comissão”, in *Revista de Direito do Consumo APDC*, n. 34, de junho de 2003, p. 71.
 11. Daí a necessidade de uma definição de requisitos gerais de deveres de informação, de acordo com as seguintes orientações:
 - a. Definição de um dever geral de informação pré-contratual que inclua informação sobre os bens e serviços, sobre o profissional, o preço e condições de execução do contrato, direito de retratação e modo de resolução de conflitos.
 - b. O conteúdo e a extensão da informação pré-contratual devem ser genericamente ajustados aos bens/serviços em causa, designadamente se o objeto for complexo ou tiver efeitos na saúde e segurança dos consumidores.
 - c. A forma de prestação da informação deve obedecer ao princípio geral da lealdade, não devendo ser enganosa nem omissa quanto a aspectos essenciais e ser clara e inteligível face não apenas ao objeto do contrato como ao modo de comercialização.
 - d. As informações pré-contratuais devem integrar o contrato celebrado pelo consumidor.
 - e. Deve ser consagrado o princípio da gratuidade da informação sobre aspectos fundamentais do contrato, complementado pelo princípio da adequação do preço aos custos nos restantes casos.
 - f. Com vista à formação da sua decisão de contratar, o consumidor deve poder aceder de forma fácil à informação pré-contratual disponibilizada e ter o direito a ser esclarecido sobre a mesma e sobre o conteúdo e consequências do contrato.
 - g. Deve prever-se um dever de assistência e de aconselhamento, a cargo do profissional, particularmente reforçado em produtos/serviços complexos ou que ponham em causa a saúde e segurança dos consumidores,
 - h. O ónus da prova de que a informação pré-contratual foi prestada e o dever de assistência foi cumprido deve recair sobre o profissional.
 - i. O incumprimento dos deveres de informação pré-contratual e assistência, sendo relevante, deve dar direito de retratação bem como de ressarcimento dos eventuais danos. (Citado Parecer)

12. Diretiva 2007/64/CE, do PE e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, sobre serviços de pagamento no mercado interior, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e que revoga a Diretiva 97/5/CE, in JO L 319/1 de 5.12.2007.
13. COM (2012) 352 final.
14. Com efeito, chegou-se ao ponto de a diferença entre o rendimento anual de um trabalhador e do presidente do conselho de administração de uma das grandes instituições financeiras ser de 1 para 400. Apesar de todos os compromissos e das declarações solenes dos chefes de Estado e de Governo da UE, o Cese constata que ainda não foram tomadas medidas eficazes e concretas neste domínio.
15. “Acerca do regime jurídico das cláusulas contratuais abusivas no Direito da União Europeia”, J. Pegado Liz, in *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, v. IV, n. 16, dezembro de 2014; ver igualmente, o meu artigo “As condições gerais dos contratos”, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, APDC, n. 13, março 1998, p. 20.
16. Diretiva 2006/123/CE, do PE e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, in JO L 376/36 de 5.1.2006.
17. Diretiva 2011/83/EU, de 25 de outubro de 2011, in JO L 304 de 22 novembro de 2011, artigo 9º, transposta para o direito nacional pelo Dec.-Lei 24/2014, de 14 de fevereiro. Sobre a proposta de diretiva ver os meus artigos “Algumas reflexões a propósito da proposta de diretiva sobre ‘direitos dos consumidores’”, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, APDC, n. 61, março de 2010, p. 11, e “A Nova Diretiva sobre direitos dos consumidores”, na *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, v. II, n. 2, junho de 2012, p. 186; sobre a transposição ver “Contratos celebrados à distancia e fora do estabelecimento comercial”, de Jorge Morais Carvalho e João Pedro Pinto-Ferreira, Almedina, 2014 e o artigo “Análise crítica da directiva dos direitos dos consumidores e da sua transposição” dos professores Catarina Frade e Mariana Pinheiro de Akmeida, in “Debater a Europa”, n. 11 julho/dezembro de 2014 (CIEDA e CEIS20, em parceria com GPE e a RCE).
18. Ao invés, a Diretiva 2005/29/CE, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno, contém uma boa definição de “ações enganosas” (art. 6º) ou “práticas comerciais agressivas” (art. 8º). Sobre a publicidade em geral na UE, ver o meu artigo “Publicidade na União Europeia, in *RPDC*, n. 48, dezembro 2006; sobre, especificamente, a “Publicidade Financeira”, ver o excelente artigo de Fernando GRAVATO DE MORAIS, in *RPDC*, n. 48, dezembro 2006, p. 82.
19. Cf. Parecer de iniciativa do Comité Económico e Social Europeu sobre “Crédito e exclusão social na sociedade da abundância”, 25 de Outubro de 2007, relator J. PEGADO LIZ.
20. De que se destacam as seguintes:
 - a) Uma informação mais completa e divulgada relativa aos serviços financeiros em geral, aos seus custos e ao seu funcionamento.

- b) A educação financeira, incluída cedo nos currículos escolares e noutros domínios da educação e formação, como um *long life learning process* que acompanha as necessidades e as competências dos destinatários, variáveis ao longo dos ciclos de vida e de acordo com a cultura, o sistema de valores, as características sociodemográficas e económicas, os padrões de consumo e de endividamento dos destinatários; de destacar que, nalguns Estados-membros, os “media” e, em particular a TV, na sua função de serviço público, com a colaboração das associações de consumidores e das próprias instituições financeiras, vêm editando programas de sensibilização para as questões do crédito e do endividamento, muitas vezes em “prime-time”. Além disso, há que aproveitar as estruturas da educação para adultos, como as garantidas pelos centros de acompanhamento e aconselhamento de famílias existentes em vários países.
- c) A criação ou o alargamento de redes de serviços de aconselhamento financeiro que ajudem os cidadãos a fazer uma gestão equilibrada do seu orçamento, a escolher as melhores opções de financiamento dos respectivos consumos, de modo a reduzir as assimetrias de informação face às instituições financeiras e a definir planos de reembolso sustentáveis, mediante simulações “ex-ante”.
- d) Incentivos à poupança (fiscais, sociais, educativos) como primeira linha de defesa das famílias quando são chamadas a enfrentar dificuldades financeiras e objeto de contrapublicidade para os apelos desenfreados ao crédito.
- e) Utilização de sistemas de *credit scoring*, próprios das instituições de crédito ou contratados com empresas especializadas, para avaliar o risco de crédito dos seus clientes, permitindo estimar o risco de insolvência através da avaliação de uma multiplicidade de variáveis e o estabelecimento objetivo de limites de endividamento individual e familiar.
- f) Crédito social, microcrédito e crédito abordável (*affordable*).
- g) Iniciativas como o microcrédito, os *credit unions*, as *caisses d'épargne*, os fundos sociais alemães e holandeses, os bancos postais e o crédito social, são, a par de outras iniciativas emergentes nos Estados-membros, exemplos a ter em conta na obtenção de créditos abordáveis por pessoas em risco de exclusão. O microcrédito, por exemplo, tem servido para financiar pequenos negócios e o autoemprego, o que permite recuperar alguns desempregados para o mercado de trabalho e para a atividade económica. A necessidade de apoio especializado (de gestão, contabilístico, comercial) aos beneficiários do microcrédito na gestão da sua atividade por parte das entidades financeiras é recomendável e está já a ser adotada em vários casos.
- h) Crédito responsável, significando um maior comprometimento das instituições de crédito com as necessidades e condições dos seus devedores individuais e a procura do instrumento financeiro mais ajustado às circunstâncias de cada um, ou mesmo a recusa de mais crédito em casos de risco iminente de sobre-endividamento.
- i) Ficheiros de crédito – A utilização de bases de dados contendo todo o historial financeiro dos seus clientes (ficheiros de crédito positivos) ou apenas os incidentes de pagamentos (ficheiros de crédito negativos) – apesar dos riscos que, em especial

quanto aos primeiros, são reconhecidos em termos de proteção da vida privada e de ineficácia nas situações de endividamento passivo, pela impossibilidade de previsão do fato futuro causador da situação, bem como pela não inclusão de outras dívidas de origem não financeira (por exemplo, dívidas dos serviços essenciais e fiscais) – permite às instituições de crédito conhecer o nível de endividamento de um cliente e fundamentar melhor uma decisão de concessão de um empréstimo.

j) A auto e correção conduzindo à elaboração de Códigos de Conduta pelas entidades financeiras, nomeadamente em parceria com organizações de defesa do consumidor, pode ajudar a prevenir algumas práticas abusivas e a incorporar a perspectiva mais social na atividade das instituições de crédito. Este tipo de medida é útil também para reforçar o controlo da atividade das *debt collection agencies* (empresas de recuperação de créditos), permitindo disciplinar a forma de lidar com os devedores, como complemento de um quadro legislativo rigoroso e efetivamente aplicado.

l) Prevenção de práticas creditícias abusivas

Face a práticas predatórias e usurárias que ameaçam os grupos mais desfavorecidos da população – como por exemplo, crédito por telefone ou telemóvel com taxas de juro muito elevadas, contratos de crédito interligados com contratos de compra e venda ou de prestação de serviços que não são conhecidos, concessão de créditos para aquisição de títulos em Bolsa por vezes do próprio banco, cláusulas penais draconianas, cartões de crédito e cartões de loja com vertente de crédito de acesso fácil, exigência de garantias reais e simultaneamente de garantias pessoais (colaterais) para contratos de crédito ao consumo de pequeno montante, informação incompleta ou pouco rigorosa, publicidade dirigida a jovens – algumas autoridades nacionais, organizações de defesa do consumidor e outras ONGs, e as próprias instituições de crédito têm acordado regras e procedimentos para evitar a sua utilização. Para além dos aspectos benéficos na concessão de créditos responsáveis, tais medidas contribuem para a diminuição de distorções à concorrência no mercado e promovem a responsabilidade social das instituições de crédito.

m) Fiscalização e controlo da publicidade ao crédito

Embora legítima enquanto estratégia de promoção dos produtos financeiros, a forma como estes são publicitados justifica que seja objeto de uma fiscalização atenta por parte das autoridades públicas. Também os conteúdos publicitários, os canais e as técnicas de publicidade devem ser objeto de uma disciplina forte e harmonizada, que não permita criar nos consumidores a imagem de que o crédito não tem riscos e de que é facilmente acessível e sem custos. Nesta área devem ser igualmente incentivadas as iniciativas de auto regulação e correção e as boas práticas empresariais. Estas iniciativas devem garantir que o mutuário tenha plena clareza sobre as condições do crédito contraído e que o mutuante assuma especial responsabilidade perante pessoas que, pelas suas capacidades psíquicas reduzidas, não estão à altura de avaliar as consequências decorrentes da assunção de um compromisso financeiro. (citado Parecer)

21. Ver Proposta de Diretiva do PE e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (COM(2011)142 final de 3103.2011), que esteve na origem da Diretiva 2014/17/UE, do PE e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n. 1093/2010, in JO L 60/34 de 28 de fevereiro de 2014.
22. Ver COM(2013) 266 final, Proposta de Diretiva do PE e do Conselho relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas.